
PACTE EUROPÉEN SUR LA MIGRATION ET L'ASILE

MISE EN ŒUVRE NATIONALE

Les recommandations de
Forum réfugiés et
France terre d'asile



Sommaire

PAGE 3

Fiche thématique 1

Garantir le respect des droits fondamentaux et la prise en compte des vulnérabilités aux frontières extérieures de l'UE

PAGE 10

Fiche thématique 2

Garantir des procédures d'asile équitables et efficaces qui convergent

PAGE 17

Fiche thématique 3

Assurer un accueil digne des demandeurs d'asile

PAGE 28

Fiche thématique 4

Mieux prendre en compte les situations individuelles dans le cadre d'une gestion solidaire de l'accueil des demandeurs d'asile

PAGE 37

Fiche thématique 5

Protéger les mineurs : prendre en compte leur vulnérabilité, respecter leurs droits

PAGE 42

Récapitulatif des recommandations

Fiche thématique 1

Garantir le respect des droits fondamentaux et la prise en compte des vulnérabilités aux frontières extérieures de l'UE

Le [règlement 2024/1356](#), dit « Filtrage », institue une procédure de filtrage visant à mieux identifier et orienter les personnes entrant sur le territoire. La procédure d'asile à la frontière est par ailleurs prévue dans le nouveau [règlement 2024/1348](#), dit « Procédure ».

Dans le cadre de la mise en œuvre en France de ce cadre juridique, France terre d'asile et Forum réfugiés attirent particulièrement l'attention sur plusieurs enjeux clés.

Privilégier des lieux de filtrage sans privation de liberté

Le règlement Filtrage laisse une importante marge de manœuvre aux États concernant les modalités de mise en place du dispositif en précisant que «*le filtrage est effectué en tout lieu adéquat et approprié désigné par chaque État membre, généralement situé aux frontières extérieures ou à proximité de celles-ci ou, à défaut, en d'autres lieux situés sur son territoire*» (art. 8).

Au regard du nombre considérable de personnes potentiellement concernées par les procédures de filtrage aux frontières extérieures de l'Union européenne, il convient d'envisager un dispositif qui ne soit pas fondé sur la privation de liberté afin d'éviter la création de nouveaux lieux d'enfermement (ou l'extension des lieux actuels), où le respect des droits des personnes est rarement assuré, et qui entraînent des coûts importants et des contraintes logistiques majeures.

En tout état de cause, le règlement filtrage implique une révision en profondeur du cadre actuel régissant les zones d'attente, notamment concernant les durées de maintien et les contrôles juridictionnels associés (la procédure de filtrage doit être réalisée dans des délais bien plus courts que la durée maximale prévue en zone d'attente), les conditions d'accueil, et le statut et la formation des différents intervenants (forces de police, associations, personnel médical, etc.).

Conformément à la Convention internationale des droits de l'enfant qui consacre notamment la notion d'intérêt supérieur de l'enfant, la France doit par ailleurs interdire le placement en zone d'attente des mineurs (accompagnés ou non accompagnés), comme elle l'a décidé pour les locaux et centres de rétention administrative, et permettre l'accès immédiat au territoire et la prise en charge adaptée des autres personnes identifiées comme vulnérables. Le règlement Filtrage prévoit en effet que «*lorsqu'il existe des indices de vulnérabilité ou de besoins particuliers en matière d'accueil ou de procédure, le ressortissant de pays tiers concerné reçoit en temps utile un soutien*

approprié au regard de sa santé physique et mentale dans des installations adéquates» (art. 12.4).

Les mineurs devraient notamment pouvoir être orientés dans le cadre du filtrage dans des dispositifs d'hébergement ouverts, adaptés à leur âge, en accédant directement à la protection de l'enfance s'agissant des mineurs non accompagnés.

Le filtrage doit ainsi être envisagé dans d'autres lieux à proximité de la frontière extérieure de l'UE, sans privation de liberté, en appliquant si besoin des mesures comme l'assignation à résidence ou autres alternatives qui permettent que les personnes «*restent à la disposition des autorités compétentes chargées de procéder au filtrage*» (art. 6 du règlement Filtrage).



Recommandations

- ➔ Privilégier des lieux de filtrage sans privation de liberté.
- ➔ Revoir en profondeur le cadre actuel de la zone d'attente, si ce dispositif est transformé en lieu de filtrage, pour l'assortir des garanties procédurales et des services visant à garantir le respect des droits fondamentaux des personnes, qui ne figurent pas dans le cadre juridique actuel.
- ➔ Interdire le placement des mineurs en zone d'attente et prévoir des dispositifs d'hébergement adaptés à leur âge dans le cadre de la procédure de filtrage.

Identifier pleinement l'ensemble des vulnérabilités lors du filtrage

L'un des enjeux majeurs de la procédure de filtrage consiste à identifier les situations individuelles nécessitant une attention particulière à travers un «*contrôle de vulnérabilité préliminaire effectué par un personnel spécialisé des autorités de filtrage formé à cet effet*» (art.12.3 du règlement Filtrage).

Contrairement à l'évaluation partielle de vulnérabilité actuellement mise en œuvre par l'OFII au sein des Guichets uniques pour demandeurs (GUDA), le dispositif envisagé doit permettre d'identifier l'ensemble des vulnérabilités évoqué de façon non exhaustive dans le règlement Filtrage. En effet, l'article 12, paragraphe 3, concernant la notion de vulnérabilité et cet examen essentiel, renvoie aux dispositions pertinentes des autres textes, notamment la nouvelle directive Accueil et le règlement Procédure, impliquant notamment les 12 vulnérabilités suivantes : situation d'apatridie, victime de pratiques de torture ou de tout autre traitement inhumain ou dégradant, mineurs (accompagnés ou non), personnes handicapées, personnes âgées, femmes enceintes, parents seuls avec un enfant, personnes ayant subi des viols ou d'autres formes sérieuses de violence psychologique, physique ou sexuelle, personnes LGBT+, victimes de traite des êtres humains, personnes gravement malades, personnes souffrant de troubles mentaux, y compris le trouble de stress post-traumatique (voir dans le même sens, cons. 37, Règlement filtrage).

Des protocoles et outils spécifiques pour l'identification des différents types de vulnérabilité doivent être établis, en s'inspirant si besoin des [ressources proposées](#) dans ce domaine par l'Agence européenne de l'asile.

Une formation approfondie dans ce domaine doit être dispensée à l'ensemble des acteurs en charge

de ce contrôle de vulnérabilité, et des moyens adéquats doivent être consacrés en ce sens. Les autorités de filtrage devraient par ailleurs associer des organisations non gouvernementales et des personnels de santé qualifiés à l'examen de vulnérabilité (art.12 du règlement Filtrage).



Recommandations

- ➔ Établir un dispositif visant à identifier l'ensemble des vulnérabilités concernées par le Pacte sur la migration et l'asile, incluant *a minima* les 12 types de vulnérabilité listés.
- ➔ Proposer des outils spécifiques pour l'identification de chacune des vulnérabilités.
- ➔ Former l'ensemble des acteurs afin de permettre une identification complète des vulnérabilités.
- ➔ Associer des organisations non gouvernementales et des personnels de santé qualifiés à l'examen de vulnérabilité prévu dans la procédure de filtrage.

SITUATION SPÉCIFIQUE DES MINEURS

Au cours du filtrage, l'intérêt supérieur de l'enfant devra toujours être une considération primordiale (cons. 25 du règlement « Filtrage »).

Durant l'identification et la vérification d'identité, les personnes chargées de la collecte des données biométriques devraient être spécifiquement formées à la collecte des données de mineurs (art. 14 du règlement « Eurodac »). Aucune contrainte ne peut être utilisée à leur égard : la [décision](#) du Conseil constitutionnel datée du 25 janvier 2024 censurant une disposition de ce type pour les adultes figurant initialement dans la loi du 26 janvier 2024 s'applique *a fortiori* aux enfants pour qui elle serait d'autant plus disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi.

Les examens de santé devraient être effectués par des professionnels de santé spécialisés dans la prise en charge sanitaire des mineurs et formés aux besoins particuliers des mineurs (art. 12). De la même manière, les personnes chargées de l'examen de vulnérabilité devraient être formées et accompagnées de professionnels de la protection de l'enfance et d'associations spécialisées dans l'accompagnement des mineurs non accompagnés, ainsi que le permet le règlement, et le cas échéant, de personnels médicaux (art. 12).

Les mineurs non accompagnés devraient être orientés vers la protection de l'enfance, et informés de leur droit à demander l'asile. Leur besoin de protection en tant que mineurs isolés et le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant doivent toutefois suffire à autoriser leur entrée sur le territoire pour bénéficier de la protection de l'enfance, sans que l'introduction d'une demande d'asile soit nécessaire. S'ils souhaitent déposer une demande d'asile, cette volonté pourra être manifestée pendant la procédure de filtrage, ou plus tard au cours de leur prise en charge par l'Aide sociale à l'enfance (ASE). Bien que leur demande d'asile puisse être enregistrée sans représentant majeur, ils ont vocation à être accompagnés par un représentant légal dès la procédure de

filtrage, et pendant leur procédure d'asile (art. 13 de la directive « [Accueil](#) »). La désignation d'un représentant légal devra être effectuée dès le début de la procédure de filtrage, tel que prévu par le règlement (cons. 25, art. 13), ce qui permettra d'assurer la bonne information et de garantir le respect des droits et la représentation des mineurs non accompagnés au cours des examens liés à la procédure. Les mineurs devront bénéficier d'une information adaptée à leur âge, avec la participation du représentant légal (cons. 38, art. 11).



Recommandations

- ➔ Prendre en compte la situation spécifique des mineurs au cours du filtrage, à travers un dispositif permettant de répondre à l'ensemble de leurs besoins dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Garantir le plein respect du droit d'asile à la frontière

La procédure d'asile à la frontière porte le risque d'une atteinte importante au droit d'asile en entraînant une diminution des garanties procédurales pour les demandeurs, avec des délais plus courts (art. 27, 35, 38 et 51) qui compliquent l'exposé d'un récit, des difficultés à assurer la confidentialité de la procédure, un accès limité à l'information et à l'accompagnement juridique, ainsi que des limitations du caractère suspensif des recours (cons. 91, art. 68).

Afin de garantir une mise en œuvre pleine et entière du droit d'asile tel que consacré dans le droit international, la Charte des droits fondamentaux de l'UE et la Constitution française, les autorités françaises devraient veiller à n'appliquer la procédure à la frontière qu'aux situations où elle s'impose au titre de critères restreints et strictement encadrés (art. 45 et 53), en apportant la plus grande considération aux situations individuelles, notamment en termes de vulnérabilité. Les autorités doivent limiter la procédure à la frontière à certaines situations strictement encadrées, la procédure sur le territoire devant demeurer la norme pour l'ensemble des personnes en quête de protection.

Dans les cas d'application de la procédure à la frontière, la privation de liberté n'est pas imposée par le Pacte, des alternatives devraient donc être privilégiées, comme mentionné par la Commission européenne dans son plan de mise en œuvre.

Le modèle actuel de la procédure d'asile à la frontière, applicable dans le cadre de la zone d'attente, doit être revu dès lors qu'il n'implique qu'un avis de l'OFPPA examinant sommairement si la demande d'asile n'est pas manifestement infondée, et permettant le cas échéant une admission sur le territoire où la demande d'asile pourra être enregistrée et instruite avec les mêmes garanties que pour tous les demandeurs. Lorsque le maintien à la frontière est confirmé, le règlement Procédure impose désormais une instruction complète pouvant mener à l'attribution d'une protection au titre de l'asile qui nécessite de modifier en profondeur les modalités d'organisation des instances de l'asile dans ces lieux, afin de s'assurer que

les craintes en cas de retour invoquées par les demandeurs d'asile puissent être sérieusement examinées.

Plus généralement, la procédure à la frontière doit être assortie de garanties suffisantes reposant notamment sur :

- Une confidentialité des échanges entre le demandeur d'asile et les instances en charge de l'instruction de la demande.
- Une aide juridique gratuite et assurée par des professionnels, à tous les stades de la procédure.
- Une formation adéquate de l'ensemble des personnels amenés à instruire les demandes, assortie d'un appui documentaire sur les situations géopolitiques similaire à celui prévu sur le territoire.
- Un droit au recours effectif, doté d'un caractère suspensif pour l'ensemble des demandeurs, auprès de la Cour nationale du droit d'asile.

En outre, l'État devrait veiller à ce que les garanties soient les mêmes pour tous les demandeurs d'asile, qu'ils se trouvent en métropole ou sur des territoires d'outre-mer.



Recommandations

- ➔ Limiter la procédure à la frontière à certaines situations strictement encadrées, la procédure sur le territoire devant demeurer la norme pour l'ensemble des personnes en quête de protection.
- ➔ Assortir la procédure d'asile à la frontière de garanties procédurales et d'un accompagnement adéquat visant à garantir le respect de ce droit fondamental.

Assurer un accompagnement et un suivi de l'exercice des droits à la frontière adapté aux enjeux

Dans le cadre du filtrage, comme pour les procédures d'asile à la frontière, il est nécessaire d'établir un dispositif d'accompagnement juridique professionnel et gratuit afin d'aider les personnes privées de liberté dans l'exercice de leur droit. Un accompagnement sanitaire et social doit également être prévu, lui aussi assuré par des professionnels. En effet, l'article 42 du Règlement Procédure précise que les demandeurs soumis à la procédure à la frontière doivent bénéficier des « *des principes de base et des garanties fondamentales énoncés au chapitre II* », ce qui implique la fourniture d'avis et l'assistance juridique gratuite fournie par des organismes compétents prévue par l'article 19 du Règlement Procédure. Ce même article prévoit que les États ne doivent pas rendre l'accès à ces avis impossible ou excessivement difficile.

Le cadre législatif actuel des zones d'attente n'est pas conforme à cet égard et doit être modifié afin de permettre un accompagnement juridique professionnel gratuit via la présence continue d'associations et d'avocats. Il faut d'ailleurs préciser que cette assistance juridique doit aussi être disponible pendant le filtrage. En effet, le préambule de ce texte prévoit clairement que « *les personnes demandant une protection internationale au moment de leur interpellation, lors du contrôle aux frontières au point de passage frontalier ou lors du filtrage, devraient être considérées comme des demandeurs de protection internationale, et le règlement (UE) 2024/1348 [Règlement Procédure] et la directive (UE) 2024/1346 [Directive Accueil] devraient s'appliquer à ces personnes.* » (cons. 15, Règlement filtrage).

Les autorités sont par ailleurs tenues d'établir un mécanisme indépendant pour surveiller le respect des droits fondamentaux. Afin de s'assurer de l'effectivité du contrôle, le mécanisme doit être

indépendant et doté de ressources nécessaires, comme exigé dans le règlement Filtrage (cons. 71, art. 43). Les autorités françaises devraient, plus généralement, suivre les [recommandations de l'agence des droits fondamentaux](#) de l'UE (FRA) relatives à ce mécanisme : privilégier le Défenseur des droits ou une autre autorité administrative indépendante, lui permettre de s'auto-saisir, étendre la portée du contrôle au-delà du filtrage et des procédures d'asile à la frontière, etc. Si une autorité déjà existante était désignée, des moyens adéquats devraient lui être fournis pour mener cette mission supplémentaire.

Cette autorité en charge du suivi des droits fondamentaux devra veiller au respect de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, de la Convention sur le statut des réfugiés de 1951, et porter une attention particulière au respect de la Convention internationale des droits de l'enfant, auxquels les États membres sont parties. Dans ce cadre, des organisations internationales (tel qu'Unicef) et des organisations non gouvernementales spécialisées dans la protection de l'enfance, et en particulier dans l'accompagnement des mineurs non accompagnés, devraient être associées à ce mécanisme.



Recommandations

- ➔ Établir un dispositif d'accompagnement juridique professionnel et gratuit.
- ➔ Prévoir un accompagnement sanitaire et social assuré par des professionnels.
- ➔ Mettre en place un mécanisme indépendant pour veiller au respect des droits fondamentaux, doté de moyens suffisants.

Fiche thématique 2

Garantir des procédures d'asile équitables et efficaces qui convergent

Le [Règlement \(UE\) 2024/1348](#) du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024, instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, modifie certains aspects de la procédure d'asile, ce qui nécessite des ajustements du droit français, qui doivent garantir une meilleure prise en compte des besoins procéduraux spéciaux des personnes vulnérables, tout en étant adaptés aux spécificités institutionnelles françaises.

Dans ce contexte, France terre d'asile et Forum réfugiés attirent particulièrement l'attention sur plusieurs enjeux clés.

Enregistrement de la demande d'asile et évaluation de la vulnérabilité

FORMER LES AGENTS CHARGÉS DE L'ENREGISTREMENT ET DE L'INTRODUCTION DE LA DEMANDE D'ASILE

Le règlement (UE) 2024/1348 dit « Procédure » structure dorénavant la phase initiale de la demande d'asile autour de trois séquences distinctes : l'enregistrement, l'introduction et l'examen de la demande. La mise en œuvre effective de ces étapes en France nécessitera un renforcement des moyens humains et matériels, ainsi qu'une amélioration des compétences techniques des agents mobilisés.

L'ensemble du Pacte insiste sur cette exigence de professionnalisation comme une condition essentielle au bon fonctionnement de la procédure. En particulier, la détection précoce des vulnérabilités (victimes de traite des êtres humains, de violences sexuelles ou sexistes, de torture, etc.), qui est centrale dès la phase d'enregistrement et d'introduction, dans le respect des obligations fixées par l'article 20 du règlement « Procédure » et l'article 25 de la directive « [Accueil](#) » (2024/1346).

Il convient ainsi d'assurer une formation renforcée des personnels en charge de ces étapes sur l'identification de ces profils spécifiques, leur orientation vers les procédures adaptées et la prise en compte des garanties procédurales spéciales requises.



Recommandations

- ➔ Renforcer la formation des agents en charge de l'enregistrement et de l'introduction sur la détection des vulnérabilités et la prise en compte des besoins spécifiques.

PRIVILÉGIER UN REGARD CROISÉ SUR LES VULNÉRABILITÉS ET LES BESOINS PROCÉDURAUX SPÉCIAUX DÈS L'ENREGISTREMENT DE LA DEMANDE D'ASILE

La réforme des pôles France Asile issue de la loi du 26 janvier 2024, qui regroupe au sein d'un guichet unique l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et les préfectures,

modifie significativement l'organisation de la procédure. Dès lors, l'OFPRA, en sus de l'OFII, déjà investie de la compétence d'évaluation des vulnérabilités et des besoins de garanties spécifiques, sera présente au moment même de l'introduction de la demande. Cette évaluation repose souvent sur des éléments qui soutiennent également la demande de protection internationale et peuvent être fournis dès l'introduction de la demande d'asile. Dans ce domaine, l'OFPRA est plus à même de recueillir ces éléments de vulnérabilité qui se fondent avec les raisons de la demande (victimes de tortures, de persécutions ou de toutes autres formes de violences...). Il est donc indispensable qu'une évaluation initiale réalisée par l'OFPRA soit menée dans le cadre des pôles France Asile et qu'elle puisse, sans délai, bénéficier à l'OFII, afin d'enrichir son propre travail d'évaluation et adapter au plus vite les conditions d'accueil des personnes concernées.

Dans le même esprit, l'identification de ces vulnérabilités devrait également orienter immédiatement les décisions de l'autorité préfectorale quant à l'opportunité de déclencher une procédure de détermination de l'État responsable. En particulier, la reconnaissance de certaines vulnérabilités ou situations personnelles justifierait d'emblée, au titre de l'article 10 du règlement «Gestion» (ex-Dublin), le recours à la clause discrétionnaire par la France.



Recommandations

- ➔ **Garantir un examen de la vulnérabilité associant l'OFPRA dès l'enregistrement dans le cadre des espaces France Asile, et adapter les conditions procédurales et d'accueil en fonction le plus rapidement possible.**

FAIRE DE L'OFPRA LA SEULE AUTORITÉ COMPÉTENTE POUR DÉTERMINER LE RECOURS À LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE

En application des articles 4.1 et 42.1 du règlement «Procédure», la décision de recourir à la procédure accélérée relève exclusivement de l'«*autorité responsable de la détermination*», soit l'OFPRA en France. Le législateur européen a ainsi confié cette compétence à la seule autorité chargée de l'examen au fond de la demande d'asile. Jusqu'ici, la précédente directive «Procédure» de 2013 visait les «États» et leur laissait donc le choix de l'autorité compétente, leur permettant d'«*accélérer une procédure d'examen*» sous certaines conditions (directive 2013 «Procédure», art. 31.8).

Or, le droit français autorise encore la préfecture à décider du recours à la procédure accélérée lors de l'enregistrement de la demande, dans certains cas. Il est donc nécessaire d'aligner le droit national sur le nouveau cadre européen, en confiant exclusivement à l'OFPRA la décision de placement en procédure accélérée et en supprimant cette compétence de l'autorité préfectorale.

De surcroît, la nouvelle configuration des pôles France Asile plaide pour une centralisation de cette compétence au sein de l'OFPRA. En effet, l'Office est désormais appelé à intervenir directement dans le guichet unique, aux côtés de la préfecture, et devra nécessairement, au titre de ses missions, évaluer l'opportunité d'un placement en procédure accélérée ou d'une requalification en procédure normale, pour les personnes vulnérables notamment, nécessitant certaines garanties.

Dès lors, la logique d'efficacité commande que l'OFPRA soit compétente pour statuer sur l'orientation procédurale, le cas échéant sur la base d'éléments transmis par la préfecture pour les situations

relevant de sa responsabilité et pouvant mener au placement en procédure accélérée, ce qui évitera un examen en deux temps, qui pourrait être générateur d'inertie et de complexité. Ce transfert de compétence permettrait ainsi une meilleure articulation entre les phases d'introduction et d'examen des demandes.

Cette clarification aurait également pour effet d'optimiser les ressources administratives et d'accroître la lisibilité du système pour les demandeurs d'asile.



Recommandations

- ➔ Assurer une compétence exclusive de l'OFPRA pour décider du recours à la procédure accélérée dès l'introduction de la demande dans le cadre des espaces France Asile, prenant en compte le cas échéant les éléments transmis par la préfecture.

EXCLUSION DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE POUR LES PERSONNES VULNÉRABLES

Le Pacte impose aux États membres d'accorder une «*attention particulière*» aux personnes vulnérables, notamment aux victimes de violences, de tortures, de viols, et de traite des êtres humains (cons. 15, art. 21.2). Cette obligation d'accorder une «*attention particulière*» à ces personnes particulièrement vulnérables devrait être traduite dans le cadre juridique, en prévoyant expressément que ces catégories de personnes ne peuvent jamais faire l'objet d'une procédure accélérée, afin de leur permettre d'exposer leur besoin de protection avec des garanties procédurales adaptées.



Recommandations

- ➔ Introduire dans la législation nationale l'interdiction expresse de recourir à la procédure accélérée pour les personnes identifiées comme vulnérables, notamment les victimes de traite, de tortures et de toutes autres formes de violences.

Rejet de la demande d'asile et recours

GARANTIR UN RECOURS SUSPENSIF CONTRE LE REJET DE LA DEMANDE D'ASILE EN TOUTES CIRCONSTANCES

Le règlement « Procédure » ne prévoit pas automatiquement un recours suspensif contre le rejet de la demande d'asile pour les personnes faisant l'objet d'une procédure accélérée (art. 68.3). Cependant, il est primordial de garantir le droit à un recours effectif pour les demandeurs d'asile, assorti d'un droit au maintien sur le territoire jusqu'à ce que la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) se prononce définitivement sur le besoin de protection.

Il serait disproportionné de supprimer *a priori* le droit au maintien sur le territoire pour toutes les personnes concernées par la procédure accélérée lors de la phase de recours. Appliquer de façon systématique ce régime de non-suspensivité à l'ensemble des procédures accélérées, notamment à l'égard des personnes ayant demandé l'asile tardivement ou ne pouvant justifier de l'absence de documents de voyage (des circonstances qui, rappelons-le, ne sont pas nécessairement révélatrices de l'absence d'un besoin de protection), viendrait restreindre de manière excessive le droit à un recours effectif et porter atteinte à la garantie constitutionnelle du droit d'asile.

Il convient de souligner que l'absence de maintien sur le territoire en cas de recours devant la CNDA existe déjà en droit français, dans des hypothèses

limitées et spécifiques, notamment à l'égard des demandes relevant de la liste des « pays d'origine sûrs ». Le demandeur, à l'occasion de son recours contre l'obligation de quitter le territoire français (OQTF) notifiée dès le rejet OPFRA, peut demander au tribunal administratif (TA) de suspendre l'exécution de l'éloignement jusqu'à la décision de la CNDA.

Ce dispositif législatif s'avère pourtant largement inefficace, comme l'a souligné le Conseil d'État à plusieurs reprises. Déjà, dans son avis relatif au *Projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif*, le Conseil d'État alertait le législateur :



« Le dispositif envisagé présente par ailleurs le grave inconvénient, même s'il étend un mécanisme déjà existant, de multiplier les risques de discordance entre deux juridictions administratives [...] Il introduit en outre des lenteurs contraires à l'objectif poursuivi par le projet de loi - le jugement du tribunal administratif pouvant faire l'objet d'un appel, assorti le cas échéant d'une demande de sursis à exécution, la résolution des éventuelles contradictions ne pouvant intervenir qu'après plusieurs mois au niveau du Conseil d'État, juge de cassation. Pour ces motifs, le Conseil d'État recommande instamment de renoncer à ces dispositions contraires aux exigences d'une bonne administration de la justice » (CE, avis, 15 fév. 2018, N° 394206).

Après l'entrée en vigueur du dispositif, le Conseil d'État constate, dans le rapport « [Stahl](#) » de 2020, que la pratique confirme ses craintes précédemment exprimées. Le dispositif alourdit inutilement la charge des tribunaux administratifs déjà sursollicités, qui peinent souvent à statuer avant la CNDA dans des cas similaires. En outre, le TA est amené

à se prononcer sur des éléments de fait et de droit avant même la CNDA, ce qui accroît les risques d'incohérences dans le contrôle juridictionnel. Le rapport conclut ainsi :



« Le tribunal administratif statue sur la suspension de la mesure d'éloignement alors que la CNDA a déjà rendu sa décision, rendant la procédure inutile – mais l'étranger est contraint de l'engager pour maintenir le caractère suspensif de son recours. Ces procédures créées par la loi du 10 septembre 2018 sont donc privées d'intérêt. »

(Rapport Stahl, pp. 20-22)

Généraliser ce dispositif déjà inefficace à l'ensemble des procédures accélérées ne fera qu'accroître la saturation des tribunaux. La suppression du droit au maintien pendant la phase de recours devant la CNDA paraît inadaptée à la structure institutionnelle française et à la répartition des compétences entre les autorités administratives et juridictionnelles de l'asile. Elle devrait donc être écartée. Cela demeurerait parfaitement conforme au règlement « Procédure », en s'appuyant sur le principe de non-refoulement et sur la nécessité de garantir un contrôle juridictionnel cohérent, demandé expressément par le Pacte en la matière (règlement « Procédure », cons. 95).



Recommandations

- ➔ Garantir la suspensivité du recours devant la CNDA pour l'ensemble des personnes en procédure accélérée.

MAINTENIR UNE DÉCISION DE RETOUR DISTINCTE ET POSTÉRIEURE AU REJET DÉFINITIF DE LA DEMANDE D'ASILE

Si le règlement prévoit par ailleurs l'émission de la décision de retour dès le rejet de la demande d'asile, il demeure nécessaire, en France, de prévoir deux décisions distinctes, celle portant sur l'asile et celle portant sur le retour, dans le respect des compétences respectives des autorités administratives chargées de l'éloignement et des instances de l'asile. Le rejet de la demande d'asile devrait être interprété comme le refus définitif de la demande, c'est-à-dire la décision de la CNDA, si celle-ci a été saisie. Cette interprétation est nécessaire au regard du dispositif d'« examen à 360° » du droit au séjour introduit dans la loi du 26 janvier 2024. Ce dispositif oblige l'autorité préfectorale à examiner toutes les possibilités de titre de séjour dont la personne pourrait remplir les conditions. Cet examen complet ne peut être effectué qu'après que les autorités de l'asile, administratives et juridictionnelles, se soient prononcées. Une telle interprétation resterait pleinement conforme au Pacte en tenant compte du principe de non-refoulement et des spécificités françaises précédemment évoquées, dans la mesure où le Règlement procédure demande aux États d'éviter les incohérences entre différentes juridictions (CNDA et TA). À ce titre, le délai réduit entre le rejet de la demande d'asile et l'édition d'une décision de retour introduit par la loi du 26 juillet 2024 apparaît conforme au Pacte et pourrait être maintenu, en précisant que le retour ne peut intervenir qu'après un rejet définitif de la demande d'asile.



Recommandations

- ➔ Ne permettre la prise et la notification d'une OQTF ou de toute mesure d'éloignement qu'à compter du rejet définitif de la demande d'asile, après la décision de la CNDA, le cas échéant.

Cas d'irrecevabilité

Le règlement «Procédure» (art. 38) prévoit plusieurs cas d'irrecevabilité des demandes d'asile. Toutefois, l'article n'impose pas aux États membres d'appliquer l'ensemble de ces cas.

La France devrait se limiter à la seule irrecevabilité concernant les demandes de réexamen dépourvues d'éléments nouveaux. Cette position permettrait de préserver la garantie d'un examen individuel de chaque demande d'asile, conformément au droit d'asile constitutionnellement protégé.

Par ailleurs, l'application de l'irrecevabilité sur le fondement de la notion de «pays tiers sûrs», impliquant la réadmission de la personne dans un État non-membre de l'Union européenne, soulève des difficultés majeures au regard de l'article 53-1 de la Constitution. Ce dernier n'autorise la République à prévoir «des accords déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile» qu'avec des États européens, et non des États tiers à l'UE.

Cette analyse a été confirmée par l'avis du Conseil d'État du 16 mai 2018 et par la CNCDH (avis du 23 décembre 2017), qui ont tous deux estimé que l'extension du concept de «pays tiers sûrs» à des États non européens serait contraire à la Constitution.



Recommandations

- ➔ Limiter l'irrecevabilité aux demandes de réexamen sans éléments nouveaux et écarter l'application du concept de «pays tiers sûrs».

Fiche thématique 3

Assurer un accueil digne des demandeurs d'asile

La [directive 2024/1346](#) établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale, dite «Accueil», est la seule directive du Pacte sur la migration et l'asile de l'Union européenne (UE), contenant majoritairement des règlements. Celle-ci abroge et remplace la [directive 2013/33](#). Elle doit être transposée en droit national pour juin 2026.

Dans le cadre de sa transposition en droit français, France terre d'asile et Forum réfugiés attirent particulièrement l'attention sur plusieurs enjeux clés.

De nouvelles règles en matière de conditions matérielles d'accueil

Les changements majeurs de la directive concernent les conditions matérielles d'accueil (CMA), définies comme incluant (cons. 60 et art. 2.7) :

- d'une part « *le logement, la nourriture, l'habillement et les produits d'hygiène personnelle [(qui n'étaient pas cités dans la précédente directive)] fournis en nature, sous forme d'allocations financières ou de bons, ou en combinant ces formules* »,
- d'autre part une « allocation journalière ». L'allocation journalière, figurant déjà dans la précédente directive sans y être définie, étant « *une allocation accordée périodiquement aux demandeurs pour leur permettre de jouir d'un degré minimum d'autonomie dans leur vie quotidienne, fournie sous la forme d'une somme d'argent ou de bons, ou fournie en nature, ou en combinant ces formules, à condition qu'une telle allocation comprenne une somme d'argent* ».

Le cadre actuel des CMA en France ne distingue pas ces deux composantes (allocation financière et allocation journalière), qui sont toutes les deux incluses dans l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA).

Pour l'application de la nouvelle directive Accueil, il sera nécessaire de faire cette distinction, car, dans la majeure partie des cas, seule l'allocation journalière pourra être limitée ou retirée.

Par ailleurs, la nouvelle directive impose que les montants des allocations journalières et financières permettent un véritable niveau de vie adéquat. En ce sens, une réflexion doit être menée sur le montant des allocations versées aux demandeurs d'asile, qui sont actuellement insuffisants, notamment

pour compenser l'absence d'orientation vers un lieu d'hébergement dédié.

Dans la mesure où la directive oblige les États à maintenir un niveau de vie conforme à la Charte des droits fondamentaux de l'UE, et que l'allocation financière vise à répondre aux besoins fondamentaux des demandeurs d'asile, l'État ne devrait pas prévoir d'autres limitations ou retrait que la seule allocation journalière.



Recommandations

- ➔ Afin de garantir à la fois un niveau de vie digne et l'accès à un hébergement dans le parc privé aux demandeurs d'asile, le montant des allocations qui leur sont versées doit être revu à la hausse par rapport au montant actuel de l'ADA.
- ➔ L'État ne devrait pas permettre d'autres limitations ou retraits des CMA que celle de l'allocation journalière.

PRÉCISER L'OCTROI DE CMA DIFFÉRENTES

Les États membres peuvent également, « à titre exceptionnel, dans des cas dûment justifiés et pendant une durée aussi courte que possible, octroyer des CMA différentes » lorsqu'une « évaluation des besoins particuliers en matière d'accueil du demandeur est requise » (art. 20.10 a). Dans cette hypothèse, ces CMA différentes doivent permettre une meilleure prise en compte des besoins particuliers, qui ne pourraient être assurés dans le cadre des autres CMA.

Les CMA différentes peuvent également être attribuées lorsque « les capacités de logement normalement disponibles sont temporairement épuisées ou, en raison d'un nombre disproportionné de personnes à héberger ou d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine, les capacités de logement normalement disponibles sont temporairement indisponibles » (art. 20.10 b). Cette hypothèse ne peut cependant être appliquée que lorsqu'une situation d'urgence est caractérisée au sens du plan national prévu par l'article 32 (voir *infra* l'encadré sur le plan d'urgence p.6). Cette disposition ne faisant pas partie des cas de limitation ou de retrait de l'article 23, son éventuelle transposition ne pourra pas conduire à une dégradation des CMA, et devra prendre en compte l'aspect exceptionnel et temporaire de la situation d'urgence caractérisée.



Recommandations

➔ La mise en place de CMA différentes doit permettre de répondre à des besoins particuliers et ne doit en aucun cas mener à une limitation des CMA.

RESTREINDRE LES CAS DE RETRAIT DES CMA

Il est dorénavant possible de retirer les CMA dans deux cas uniquement : en cas de manquement grave ou répété au règlement d'un centre d'hébergement ou comportement violent ou menaçant dans un centre d'hébergement (art. 23.1b en relation avec le 23.2e), et dès la notification d'une décision de transfert conformément au [règlement 2024/1351](#) dit « Gestion » (art. 21).

Il est à noter que le plan de mise en œuvre allemand précise que « cette coupe ne touche que ceux qui sont tenus de quitter le pays et pour lesquels l'autorité responsable considère que le départ est légalement et effectivement possible ». La France devrait également préciser que le retrait des CMA pour cause « Dublin » ne concerne que les personnes pour lesquelles un transfert est effectivement possible.

Ces retraits ne dispensent pas l'État d'assurer à tous les demandeurs l'accès aux soins de santé conformément à l'article 22 et de leur garantir un niveau de vie conforme au droit de l'Union, y compris la Charte, et aux obligations internationales (art. 23.4). Les autorités françaises doivent par conséquent prévoir les dispositifs et les aides minimales dont devraient bénéficier les demandeurs qui se voient retirer les CMA, ainsi que les modalités d'information de ces derniers.

D'autre part, les conditions pour le rétablissement des CMA en cas de transfert de responsabilité si le transfert « Dublin » n'a finalement pas lieu doivent être précisées, tout comme pour les cas de rétablissement des CMA cités à l'article 23.3.

Les conséquences de ces modifications sur le nombre de limitations et de retraits sont incertaines, les données détaillées (nombre pour chacune des hypothèses prévues actuellement) sur les limitations et retraits actuels n'étant pas publiques. Afin de déterminer l'impact de cette nouvelle législation, l'OFII devrait publier des données désagrégées sur les octrois, les limitations et les retraits de CMA dans le cadre juridique actuel. Cela permettrait également plus de prévisibilité en cas « d'urgence ».

Par ailleurs, si l'article 7 de la directive 2024/1346 prévoit que les États membres peuvent subordonner l'octroi des conditions matérielles d'accueil (CMA) à la résidence effective dans un lieu d'hébergement déterminé, il ne peut pour autant être interprété comme autorisant un retrait total de ces conditions en cas d'abandon dudit lieu.

Il doit être interprété à la lumière de l'article 23 §2 a) qui prévoit uniquement le retrait de l'allocation journalière ou la limitation seule de certaines CMA si la personne « abandonne une zone géographique dans laquelle il peut circuler librement conformément à l'article 8, ou la résidence dans un lieu déterminé désigné par l'autorité compétente conformément à l'article 9, sans autorisation, ou prend la fuite ».

Autoriser le retrait total des CMA au titre de l'article 7 serait également incohérent avec le fait qu'un demandeur soumis à une obligation plus contraignante – une restriction de circulation pour des raisons d'ordre public – ne peut faire l'objet que d'un retrait partiel, en l'occurrence celui de l'allocation journalière. Une telle interprétation priverait d'effet utile l'article 23 §2 a) et serait donc contraire à la directive.

En tout état de cause, les décisions de limitation ou de retrait, total ou partiel, doivent être « *[objective et impartiale] après un examen au fond au cas par cas et sont motivées (...), fondées sur la situation particulière du demandeur, en particulier dans le cas des demandeurs ayant des besoins particuliers en matière d'accueil, compte tenu du principe de proportionnalité* » (art. 23.4). Dans les cas où un retrait total est effectué, l'État devra ainsi garantir des conditions de vie conformes au droit de l'Union, y compris la Charte, et aux obligations internationales (bien qu'on ne parle plus de niveau de vie adéquat). L'adaptation du cadre national à ces exigences suppose donc de définir clairement comment elles seront atteintes, en prévoyant un socle minimal en matière d'hébergement – sans renvoyer vers l'hébergement d'urgence de droit commun qui n'est souvent pas accessible en pratique en raison de la saturation des dispositifs – mais aussi d'accès à la nourriture ou encore aux soins de santé, pour tous les demandeurs d'asile, y compris ceux s'étant vu retirer ou limiter les CMA.



Recommandations

- ➔ L'OFII devrait publier des données détaillées sur les octrois, les limitations, les retraits de CMA et leurs motifs dans le cadre juridique actuel.
- ➔ La France devrait préciser que le retrait des CMA en cas de décision de transfert « Dublin » ne concerne que les personnes pour lesquelles un transfert est effectivement possible.
- ➔ Les conditions pour le rétablissement des CMA en cas de transfert de responsabilité si le transfert « Dublin » n'a finalement pas lieu doivent être précisées.
- ➔ Les autorités françaises doivent prévoir les dispositifs et les aides minimales dont devraient bénéficier les demandeurs qui se voient retirer les CMA.

AMÉLIORER L'OCTROI ET LE CONTENU DES CMA

La directive 2024/1346 prévoit que l'accès aux CMA doit être garanti dès l'expression du souhait de demander une protection internationale (cons. 7 et art. 19). Les autorités françaises doivent donc mettre en place un dispositif permettant de prendre en compte ce nouveau point de départ du versement des CMA, qui sera généralement la présentation en SPADA pour le pré-enregistrement de la demande, mais pourra aussi être formalisé en d'autres circonstances.

D'après le plan commun de mise en œuvre, les États membres, dont la France, devront garantir une capacité d'accueil suffisante, incluant une anticipation des relocalisations.



Recommandations

- ➔ La France doit garantir une capacité d'accueil suffisante et les autorités françaises doivent mettre en place un dispositif permettant de prendre en compte le nouveau point de départ du versement des CMA.

➤ Prendre en compte les besoins d'accueil particuliers des personnes vulnérables

Le nouveau cadre juridique réitère par ailleurs la nécessité de prise en compte des besoins d'accueil particuliers, les États membres devant faire en sorte que le niveau de vie adéquat, et donc le soutien adéquat, soit garanti pour les demandeurs dans cette situation (art. 19). L'article 24 établit une liste des personnes pouvant être concernées en citant les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuées, celles ayant un trouble de stress post-traumatique, celles ayant subi un mariage forcé, ou des violences pour des motifs sexuels, sexistes, racistes ou religieux. Il est important de noter que cette liste est non exhaustive. La prise en charge des personnes vulnérables doit ainsi être renforcée, tant du point de vue de l'identification des besoins (en lien avec les outils disponibles, notamment ceux de l'Agence de l'UE pour l'asile), dont le champ doit être élargi au-delà des seules vulnérabilités « objectives » aujourd'hui examinées lors du passage en GUDA, qu'en termes d'adaptation des places proposées.



Recommandations

- ➔ La prise en charge des personnes vulnérables doit être renforcée.



> Plan d'urgence national

Concernant les capacités d'accueil, l'article 32 prévoit un **plan d'urgence national** « pour garantir un accueil adapté des demandeurs conformément à la présente directive dans les cas où l'État membre est confronté à un nombre disproportionné de demandeurs d'une protection internationale, y compris de mineurs non accompagnés », et lorsque « les capacités de logement normalement disponibles sont temporairement épuisées ou, en raison d'un nombre disproportionné de personnes à héberger ou d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine, les capacités de logement normalement disponibles sont temporairement indisponibles » (art.20 paragraphe 10b).

Ledit plan d'urgence devrait permettre au dispositif national d'accueil de s'adapter rapidement aux besoins d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile en cas d'arrivées exceptionnelles, sans dégradation des conditions d'accueil. En ce sens, les adaptations pourraient s'inspirer des bonnes pratiques de la gestion de l'arrivée des réfugiés d'Afghanistan (Apagan) et d'Ukraine : hébergement immédiat au sein de hubs d'accueil, accès immédiat au guichet unique de la demande d'asile (Apagan), accès à un guichet unique pour l'ouverture de tous les droits, coopération interministérielle, et mobilisation de diverses options d'hébergement (toutes encadrées par des professionnels), et répartition sur le territoire.



Recommandations

- ➔ Le plan d'urgence doit s'appuyer sur les bonnes pratiques de la gestion des arrivées de demandeurs d'asile afghans (Apagan, 2021) et ukrainiens (2022).

De nouvelles règles en matière d'intégration précoce

AMÉLIORER L'ACCÈS À LA FORMATION ET À L'APPRENTISSAGE DU FRANÇAIS

L'article 18 de la directive dispose que « les États membres veillent à ce que les demandeurs aient accès aux cours de langues, d'éducation civique ou de formation professionnelle que ces États membres considèrent appropriés pour contribuer à renforcer la capacité des demandeurs à agir de façon autonome, à interagir avec les autorités compétentes ou à trouver un emploi ».

Aux fins de mise en conformité avec la nouvelle directive, l'État français devrait inscrire des cours de langue dans le cahier des charges des SPADA et des CADA, en prévoyant des ressources suffisantes pour mener ces missions.

D'après le plan de mise en œuvre allemand, par exemple, le pays a récemment pris des mesures pour élargir les services d'intégration précoce, notamment les cours de langue pour adultes.



Recommandations

- ➔ L'État français devrait inscrire des cours de langue dans le cahier des charges des SPADA et des CADA, en y associant des moyens adéquats.

ASSURER L'ACCÈS EFFECTIF AU MARCHÉ DU TRAVAIL

L'article 17 de la directive fait passer le délai d'accès au marché du travail pour les demandeurs d'asile (à l'exception de ceux en procédure accélérée) de 9 à 6 mois, depuis l'enregistrement, et non l'introduction de la demande.

En France, s'il est possible de demander l'accès au marché du travail 6 mois après l'introduction de la demande, cette procédure ne constitue pas un accès effectif (cons. 50 et art. 17.2). En effet, après un délai de 6 mois sans réponse de la part de l'OFPRA, les demandeurs d'asile n'ont pas immédiatement le droit d'accéder au marché du travail, mais de demander une autorisation de travail, qui peut être traitée dans un délai allant jusqu'à 2 mois et qui est majoritairement refusée en pratique. La situation actuelle ne permet donc pas un accès effectif conforme à la directive, comme l'illustrent les dernières statistiques disponibles : entre avril 2021 et avril 2022, sur 4 745 demandes d'autorisation de travail présentées par des demandeurs d'asile, 1814 ont fait l'objet d'un accord, soit 38,2 % (ce qui ne représente qu'1,7% des premières demandes d'asile enregistrées en GUDA en 2021).

L'État devrait donc, a minima, supprimer l'étape de la demande d'autorisation de travail (l'attestation de demande d'asile pouvant

valoir autorisation de travailler dans le cadre de son renouvellement). Une meilleure effectivité pourrait aussi passer par une suppression ou réduction du délai de six mois, celui-ci n'étant qu'un délai maximum d'accès fixé par la directive.

Favoriser un accès rapide au marché légal du travail pourrait d'ailleurs éviter certaines situations d'exploitation. De bonnes pratiques sur l'accès effectif au marché du travail existent dans l'UE. En Allemagne, par exemple, les demandeurs d'asile qui ne sont pas obligés de vivre dans un centre d'accueil initial peuvent désormais accéder au marché du travail après seulement 3 mois.



Recommandations

- ➔ L'étape de la demande d'autorisation de travail devrait être supprimée.
- ➔ Le délai de six mois avant l'accès au marché du travail pourrait être réduit ou supprimé, celui-ci n'étant qu'un délai maximum fixé par la directive.

FINANCER LES ACTEURS DE L'INTÉGRATION

À travers les fonds européens, les autorités françaises ont la possibilité de soutenir les systèmes d'accueil et les politiques d'intégration, y compris à travers l'appui d'acteurs de la société civile dans leur travail de terrain auprès des personnes migrantes et des réfugiés. Elles devraient veiller à ce que des ressources suffisantes soient destinées à l'inclusion des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale (notamment pour les services de santé et d'éducation, les cours de langue et la formation et l'accompagnement professionnels).

Une politique fondée sur une stratégie à long terme plutôt que sur des réponses ad hoc à des situations d'urgence pourrait garantir des dépenses efficaces.



Recommandations

- ➔ Assurer des moyens financiers suffisants pour l'inclusion des demandeurs d'asile et bénéficiaires d'une protection internationale (notamment pour les services de santé et d'éducation, les cours de langue et la formation et l'accompagnement professionnels).

Assurer l'égalité territoriale

La directive « accueil » s'applique sur tout le territoire des États membres (art. 3). Une allocation journalière est par conséquent obligatoire sur tout le territoire français, tout comme la mise à disposition de places d'hébergement en nombre suffisant. Tous les demandeurs doivent bénéficier effectivement des droits que leur confère la présente directive, y compris en outre-mer.

Le Conseil d'État s'est, par exemple, prononcé défavorablement en 2021 sur la situation de l'île de Mayotte ([Conseil d'État, Décision n° 448453, 12 mars 2021](#)) en constatant que les conditions d'accueil des demandeurs à Mayotte n'étaient pas conformes au droit européen. Si des ajustements ont eu lieu par la suite, l'amélioration des conditions d'accueil sur ce territoire ne semble pas encore atteindre le standard exigé par la directive. Les conditions d'accueil et d'accès au dépôt de la demande d'asile sont également très dégradées en Guyane.



Recommandations

- ➔ Tous les demandeurs devant bénéficier des droits que leur confère la directive Accueil, y compris en outre-mer, l'État doit assurer que les conditions d'accueil dans chaque territoire sont conformes à la directive, sans rupture d'égalité.

SITUATIONS		POSSIBILITÉS DANS LE DROIT ACTUEL (DIRECTIVE 2013)		POSSIBILITÉS DANS LA NOUVELLE DIRECTIVE ACCUEIL 2024		
FORMULATION DIRECTIVE 2013	FORMULATION DIRECTIVE 2024	Ensemble des CMA (allocation financière et journalière)	Accès aux soins médicaux et garantie d'un niveau de vie digne à tous les demandeurs	Allocation financière et/ou autre	Allocation journalière	Accès aux soins de santé et garantie d'un niveau de vie conforme au droit de l'Union, y compris la Charte, et aux obligations internationales
	Le demandeur abandonne une zone géographique dans laquelle le demandeur peut circuler librement conformément à l'article 8	n.a.	n.a.	Limitation dûment justifiée et proportionnée (pas de retrait possible)	Limitation ou retrait	Pas de dérogation possible
Le demandeur abandonne le lieu de résidence fixé par l'autorité compétente sans en avoir informé ladite autorité ou, si une autorisation est nécessaire à cet effet, sans l'avoir obtenue	Le demandeur abandonne la résidence dans un lieu déterminé désigné par l'autorité compétente conformément à l'article 9, sans autorisation	Limitation ou retrait (dans des cas exceptionnels et dûment justifiés)	Pas de dérogation possible	Limitation dûment justifiée et proportionnée (pas de retrait possible)	Limitation ou retrait	
	Le demandeur d'asile prend la fuite	n.a.	n.a.	Limitation dûment justifiée et proportionnée (pas de retrait possible)	Limitation ou retrait	
Le demandeur d'asile ne respecte pas l'obligation de se présenter aux autorités, ne répond pas aux demandes d'information ou ne se rend pas aux entretiens personnels concernant la procédure d'asile dans un délai raisonnable fixé par le droit national	Le demandeur d'asile ne coopère pas avec les autorités compétentes ou ne respecte pas les exigences procédurales qu'elles ont fixées	Limitation ou retrait (dans des cas exceptionnels et dûment justifiés)	Pas de dérogation possible	Limitation dûment justifiée et proportionnée (pas de retrait possible)	Limitation ou retrait	
Le demandeur d'asile a introduit une demande ultérieure telle que définie à l'article 2, point q), de la directive 2013/32/UE	Le demandeur d'asile a introduit une demande ultérieure telle qu'elle est définie à l'article 3, point 19), du règlement (UE) 2024/1348	Limitation ou retrait (dans des cas exceptionnels et dûment justifiés)		Limitation dûment justifiée et proportionnée (pas de retrait possible)	Limitation ou retrait	

SITUATIONS		POSSIBILITÉS DANS LE DROIT ACTUEL (DIRECTIVE 2013)		POSSIBILITÉS DANS LA NOUVELLE DIRECTIVE ACCUEIL 2024		
FORMULATION DIRECTIVE 2013	FORMULATION DIRECTIVE 2024	Ensemble des CMA (allocation financière et journalière)	Accès aux soins médicaux et garantie d'un niveau de vie digne à tous les demandeurs	Allocation financière et/ou autre	Allocation journalière	Accès aux soins de santé et garantie d'un niveau de vie conforme au droit de l'Union, y compris la Charte, et aux obligations internationales
Le demandeur a dissimulé ses ressources financières et a donc indûment bénéficié de conditions matérielles d'accueil	Le demandeur d'asile a dissimulé ses ressources financières et a donc indûment bénéficié de conditions matérielles d'accueil	Limitation ou retrait	Pas de dérogation possible	Limitation dûment justifiée et proportionnée (pas de retrait possible)	Limitation ou retrait	Pas de dérogation possible
Le demandeur a commis un manquement grave au règlement des centres d'hébergement	Le demandeur d'asile a manqué gravement ou de façon répétée au règlement du centre d'hébergement	L'Etat peut déterminer les sanctions applicables		Retrait possible	Retrait possible	
Le demandeur a un comportement particulièrement violent (en centre d'hébergement)	Le demandeur d'asile s'est comporté de manière violente ou menaçante dans le centre d'hébergement	L'Etat peut déterminer les sanctions applicables		Retrait possible	Retrait possible	
	Le demandeur d'asile ne participe pas aux mesures d'intégration obligatoires, lorsqu'elles sont prévues ou facilitées par l'État membre, sauf en cas de circonstances qui échappent au contrôle du demandeur	n.a.	n.a.	Limitation dûment justifiée et proportionnée (pas de retrait possible)	Limitation ou retrait	
Le demandeur d'asile, sans raison valable, n'a pas introduit de demande de protection internationale dès qu'il pouvait raisonnablement le faire après son arrivée dans l'État membre		Limitation	Pas de dérogation possible	Limitation dûment justifiée et proportionnée	Limitation ou retrait	n.a.
	Décision de transfert	n.a.	Pas de dérogation possible	Retrait possible	Retrait possible	Pas de dérogation possible

Fiche thématique 4

Mieux prendre en compte les situations individuelles dans le cadre d'une gestion solidaire de l'accueil des demandeurs d'asile

Le [règlement de l'Union européenne \(UE\) 2024/1351 du 14 mai 2024](#), relatif à la gestion de l'asile et de la migration, abroge et remplace le règlement 604/2013, autrement dit « Dublin III ».

Alors que l'objectif des conventions, puis des règlements « Dublin », était uniquement d'établir les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, le nouveau règlement, dit « gestion », a pour objectif, en plus de ce dernier, de définir un cadre commun pour la gestion de l'asile et de la migration dans l'UE, ainsi que d'établir un mécanisme de solidarité.

Le nouveau règlement reprend largement celui qu'il abroge. Il modifie cependant un certain nombre d'éléments, dont :

- Les délais, notamment ceux de la cessation de responsabilité. Il sera plus difficile pour un pays de se libérer de ses obligations d'examen, de prise et de reprise en charge. La cessation de responsabilité concernant le critère de responsabilité pour entrée irrégulière, par exemple, est désormais de 20 mois après la date du passage de la frontière (12 mois auparavant), ou de 12 mois après la date du débarquement d'une opération de sauvetage.
- Les demandes de reprise en charge sont, elles, devenues de simples notifications. De plus, le défaut de notification dans le délai imparti sera sans préjudice de l'obligation de l'État responsable de reprendre la personne concernée. Les États membres aux frontières extérieures de l'Union risquent donc d'être davantage sollicités.
- Le séjour avec entrée irrégulière sur le territoire des États membres ou dont les circonstances de l'entrée sur ce territoire ne peuvent être établies pendant une période continue d'au moins 5 mois avant d'introduire la demande ne fait plus partie des critères de responsabilité.
- S'il existe des motifs raisonnables de considérer le demandeur comme une menace pour la sécurité intérieure, l'État effectuant le contrôle de sécurité deviendra l'État responsable et les dispositions sur les prises en charge ne s'appliqueront pas.

Dans le cadre de la mise en œuvre du règlement en France, France terre d'asile et Forum réfugiés attirent particulièrement l'attention sur plusieurs points.

De nouvelles règles en matière d'attribution de la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile

APPLIQUER LE CRITÈRE DE RESPONSABILITÉ RELATIF AUX DIPLÔMES ET QUALIFICATIONS

L'article 30 établit un nouveau critère de détermination du pays compétent pour l'examen d'une demande : la possession d'un diplôme ou d'une qualification délivré par un établissement d'enseignement situé dans un État membre. Ledit État membre est responsable de l'examen de la demande de protection internationale, à condition que la demande soit enregistrée moins de six ans après que le diplôme ou la qualification ait été délivré. La responsabilité de l'examen de la demande de protection internationale incombe à l'État membre ayant délivré le diplôme ou la qualification après la plus longue période d'études ou, lorsque les périodes d'études sont identiques, à l'État membre dans lequel le diplôme ou la qualification le plus récent a été obtenu.

Les États membres, dont la France, devraient dresser un inventaire des diplômes et autres qualifications à prendre en compte afin d'assurer l'application pleine et entière de ce nouveau critère. La Commission européenne recommande dans son plan commun de mise en œuvre de prendre en

compte les diplômes à partir du niveau deux de la classification internationale type pour l'éducation (enseignement secondaire du 1^{er} cycle - niveau collège, brevet), « afin de faciliter l'application effective du nouveau critère ». Il est à noter que c'est ce que prévoit le plan de mise en œuvre allemand.



Recommandations

- ➔ La France devrait prendre en compte les diplômes et qualifications dès le niveau deux de la classification internationale pour déterminer si la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile lui revient.

APPLIQUER LES CRITÈRES DE RESPONSABILITÉ RELATIFS AUX LIENS FAMILIAUX

Comme auparavant, les critères de responsabilité relatifs aux liens familiaux sont prioritaires dans la hiérarchie des critères. La France devrait donc, comme l'indique la Commission dans son plan commun, «*veiller à la hiérarchisation des cas liés à la famille à chaque étape de la procédure*». Pour cela, le pays devrait «*envisager des modalités de coopération avec les organisations chargées de la recherche des membres de la famille*.»

De plus, l'État devrait suivre le modèle de l'Agence européenne de l'asile (EUAA) pour les cas liés à la famille, les lignes directrices pour la recherche et l'identification des membres de la famille (qui devrait sortir en avril 2025), ainsi que les brochures et le matériel d'information et d'orientation sur la conduite d'entretiens de l'EUAA.

Par ailleurs, les articles 26 et suivants (ainsi que le cons. 52) étendent le critère familial aux liens établis pendant le parcours migratoire, autrement dit, les familles constituées hors du pays d'origine, mais avant leur arrivée sur le territoire. Pour rendre l'application de ce critère effective, les autorités devraient prendre en compte tous les indices cohérents et vérifiables permettant d'établir un lien, y compris en l'absence de preuves formelles (pièces justificatives ou preuves ADN [cons. 54]).

D'autre part, l'État a la possibilité d'appliquer encore plus largement le critère familial (cons. 57 et art. 35 : clauses discrétionnaires). Cette possibilité devrait être utilisée, par exemple, pour l'examen de demandes de frères et sœurs, qui seraient autrement séparés, le règlement ne les prenant pas en compte dans la définition de la famille (article 2.8). Le règlement continuant de confier une responsabilité disproportionnée aux pays de première entrée dans l'UE, et au regard de la faible effectivité du règlement «Dublin III», élargir le critère familial

serait un moyen de renforcer la mise en œuvre des principes de solidarité et de partage des responsabilités entre États membres, et de limiter les mouvements secondaires.

Le nouveau règlement prévoit également que l'État devrait veiller à ce que les autorités de détermination de la compétence d'un État membre pour l'examen de la demande d'asile soient formées aux questions de vulnérabilité, afin de détecter des liens de dépendance (cons. 61 et art. 52), et, par conséquent, appliquer efficacement les critères qui y sont liés (art. 34). La présence d'un médiateur culturel pendant l'entretien de détermination du pays responsable (art. 22.4) pourrait faciliter cette détection. Il est à noter que les États doivent donner la priorité au transfert des personnes vulnérables (des mineurs non accompagnés, de personnes dépendantes, et des familles) (cons. 54 et art. 23, 39.1, 40.1 et 46.1).



Recommandations

- ➔ Afin d'appliquer les critères de responsabilité relatifs aux liens familiaux, la France devrait coopérer avec les organisations chargées de la recherche des membres de la famille, prendre en compte tous les indices cohérents et vérifiables permettant d'établir un lien familial, appliquer largement le critère familial, et prévoir la présence d'un médiateur culturel pendant l'entretien de détermination du pays responsable.

GARANTIR LE DROIT À UN RECOURS EFFECTIF CONTRE UNE COMPÉTENCE JUGÉE ERRONÉE

L'État devrait (conformément au cons. 62 et à l'art. 43) octroyer le délai maximum pour exercer le droit au recours contre une décision de transfert, soit trois semaines ; ceci dans le but de garantir une préparation adéquate, et, *in fine*, un recours effectif. Le transfert doit, par ailleurs, être automatiquement suspendu jusqu'à l'autorité de la chose jugée, afin d'éviter des transferts inutiles et coûteux. À défaut, un dispositif d'information complet et accessible doit être établi pour que les demandeurs d'asile soient pleinement informés de la possibilité de demander la suspensivité du recours.



Recommandations

- ➔ La loi devrait prévoir le délai de trois semaines pour exercer le droit de recours et la suspension automatique du transfert en cas de recours.

QUESTIONS TRANSVERSALES

Une bonne application du règlement « gestion » requiert une bonne application du [règlement 2024/1 358, dit « Eurodac »](#) (articles 38 et suivants du règlement « gestion »). Celle-ci ne requiert cependant pas l'usage de la contrainte pour la prise d'empreintes et de l'image faciale (cons. 52 et art. 13 et 14 du règlement « Eurodac »). D'une part, la menace du retrait implicite de la demande d'asile représente déjà une forme de contrainte (cons. 31 du [règlement 2024/1348, dit « procédure »](#)). D'autre part, l'usage de la contrainte est strictement encadré par des dispositions constitutionnelles : d'après le Conseil constitutionnel, l'usage de la contrainte doit être soumis à l'autorisation d'un magistrat et subordonné à la démonstration qu'il constitue l'unique moyen d'identifier la personne. De plus, lorsque la personne contrôlée ou retenue a demandé l'assistance d'un avocat, la prise d'empreintes digitales ou de photographies sans son consentement doit être effectuée en la présence de ce dernier (Conseil constitutionnel, décision n° 2023-863 DC du 25 janvier 2024).

Par ailleurs, la France ne devrait pas faire usage de la disposition du règlement « gestion » permettant d'éloigner des demandeurs d'asile dans des « pays tiers sûrs », sous réserve des règles et garanties prévues dans le règlement 2024/1348, dit « procédure » (article 16.5 du règlement 2024/1351 « gestion »). En effet, l'article 53-1 de la Constitution française n'autorise pas l'État français à prévoir des accords déterminants des compétences pour l'examen de demandes d'asile avec des pays tiers à l'Union européenne (voir en ce sens l'avis du Conseil d'État du 16 mai 2018 et celui de la [CNCDH du 23 décembre 2017](#)).

Enfin, le nouveau règlement « gestion » permet la rétention de demandeurs lorsqu'il existe un risque de fuite, pour motif de sécurité nationale ou d'ordre public (nouveau) ou pour sécuriser la procédure de transfert (cons. 65 et art. 44 et 45). Le recours à la rétention ne peut avoir lieu que s'il est proportionnel et que d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être appliquées. Une assignation à

résidence avec des frais de pointage à la charge de l'État pouvant être appliquée, la privation de liberté devrait être écartée, et entièrement proscrite dans le cas des mineurs (cons. 65). Il est à noter que le plan de mise en œuvre allemand inscrit comme objectif la définition d'alternatives à la rétention.



Recommandations

- ➔ **Les autorités françaises ne devraient jamais faire usage de la contrainte pour la prise d'empreintes, doivent chercher à mettre en œuvre des alternatives à la rétention, et mettre fin à la privation de liberté en zone d'attente pour les mineurs.**

De nouvelles règles en matière de solidarité

VERS DES ACCORDS AVEC LES PAYS TIERS RESPECTUEUX DES DROITS HUMAINS ET GARANTISSANT DES VOIES LÉGALES DE MIGRATION

L'une des grandes nouveautés du règlement « gestion » est la mise en place d'un cadre commun de gestion des migrations. Ce cadre commun oblige notamment les États à favoriser une coopération avec les pays tiers, à prévenir et réduire la migration irrégulière et à élaborer des stratégies nationales de gestion de l'asile et de la migration (cons. 5 et art. 5).

Dans ce cadre, la France devrait proscrire les partenariats avec des pays tiers dans lesquels les droits humains sont régulièrement bafoués et où les violences envers les personnes exilées sont établies. D'autre part, ces partenariats devraient porter sur la mise en place de voies légales de migration (qui est le premier exemple cité par l'article 5). Le [HCR](#) encourage notamment la France à « *poursuivre le développement [de] voies légales d'accès [dont la réinstallation], notamment les couloirs humanitaires, l'accueil d'étudiants réfugiés et les initiatives de parrainage privé, tout en continuant à renforcer la procédure de réunification familiale* ».

En outre, les stratégies nationales de gestion de l'asile et de la migration devraient être adoptées en consultation avec les organisations de la société

civile, en particulier les opérateurs de l'asile, qui auront *in fine* la charge de gérer les dispositifs d'accueil et d'accompagnement (cons. 9 et art. 7).



Recommandations

- ➔ La France devrait proscrire les partenariats avec des pays tiers dans lesquels les droits humains sont régulièrement bafoués et où les violences envers les personnes exilées sont établies, et devrait établir des voies légales de migration.
- ➔ La stratégie nationale de gestion de l'asile et de la migration devrait être adoptée en consultation avec les organisations de la société civile.

ASSURER UNE SOLIDARITÉ EFFECTIVE ENTRE ÉTATS MEMBRES

L'une des autres grandes nouveautés du règlement «gestion» est le mécanisme de solidarité. Sommairement, ce dernier comportera une «réserve de solidarité» avec des contributions des États membres, sous diverses formes, en faveur d'un ou plusieurs États membres subissant une «pression» (Partie IV, art. 56 et suivants).

La France devrait préférer les relocalisations aux contributions financières dans la mise en œuvre de ce mécanisme, seules des relocalisations permettant de répartir équitablement la responsabilité de l'accueil des demandeurs d'asile entre États membres de l'Union, et d'assurer un accueil matériel digne des demandeurs. De plus, cette orientation suivrait celle créée dès 2019 par la France, qui conduisit en 2022 à la création du mécanisme volontaire créé sous la présidence française du Conseil de l'UE.

Dans le plan national de mise en œuvre (p.40), il est indiqué, sans précision sur la base de calcul, que les besoins de relocalisation pourraient s'élever à 4796 par an (contre 1800 actuellement). L'État français devrait, de surcroît, se fixer un objectif en termes de solidarité supérieur à celui énoncé dans le règlement (art. 12.2 et 66), mais également utiliser la clause discrétionnaire (cons. 57 et art. 35), qui permet à un pays membre d'examiner une demande même si cet examen ne relève pas de sa responsabilité au regard des critères fixés dans le texte.

Dans la mise en œuvre des dites relocalisations, l'État devrait prioriser la relocalisation des bénéficiaires de la protection internationale, car le consentement écrit est requis (art. 67), contrairement aux demandeurs d'asile. Qui plus est, la France devrait prendre en compte les souhaits exprimés par les demandeurs, ce qui éviterait les mouvements secondaires. Le règlement dispose par ailleurs qu'il est

nécessaire de prendre en compte les «liens significatifs» (familiaux, linguistiques et culturels) des demandeurs avec le pays de destination (cons. 23 et 26, et art. 67, paragraphes 3 et 4).

L'article 67.6 du règlement prévoit en outre que «les États membres veillent à ce que les membres d'une famille soient relocalisés sur le territoire du même État membre». La France doit s'assurer de ne pas séparer les familles et opérer leur relocalisation sur le même territoire, sauf lorsque cela est contraire à l'intérêt des personnes concernées (par exemple en cas de violences intrafamiliales). Ces relocalisations pourraient aussi permettre de couvrir les membres de la famille qui ne sont pas concernés par les transferts dits «Dublin» (par un élargissement de la définition de la famille pour les relocalisations).

La France doit garantir la transparence dans la sélection des personnes concernées par la relocalisation. Le plan commun de mise en œuvre indique notamment que les États devront désigner un coordinateur national, mettre en place un mécanisme national de coordination et définir le processus interne pour choisir la manière dont ils souhaitent contribuer à la solidarité et à l'engagement en temps opportun au Forum de solidarité de haut niveau de l'UE. Ce mécanisme national de coordination devrait impliquer la société civile, qui sera amenée à accueillir les personnes relocalisées, favorisant ainsi le dialogue, la transparence, et l'information du public.

Les États devraient par ailleurs prévoir une formation adaptée du personnel impliqué dans les relocalisations, portant notamment sur la vulnérabilité, ainsi que les services d'interprétariat adéquats. Le plan de mise en œuvre espagnol, par exemple, prévoit des interprètes dans le cadre de la relocalisation.

Finalement, comme pour les transferts, la rétention ne devrait pas être envisagée pour garantir les relocalisations (art. 67, paragraphe 13).



Recommandations

- ➔ La France devrait préférer les relocalisations aux contributions financières dans le mécanisme de solidarité et se fixer un objectif en termes de solidarité supérieur à celui énoncé dans le règlement. Le pays devrait aussi, en dehors du mécanisme, faire usage de la clause discrétionnaire.
- ➔ La priorité devrait être donnée à la relocalisation des bénéficiaires de la protection internationale qui le consentent.
- ➔ Les relocalisations devraient refléter les souhaits des demandeurs et les liens significatifs de ceux-ci avec les pays de destination.
- ➔ L'État doit garantir la transparence du mécanisme national de coordination, et son élaboration devrait impliquer la société civile.

Fiche thématique 5

Protéger les mineurs : prendre en compte leur vulnérabilité, respecter leurs droits

La situation spécifique des mineurs, et notamment des mineurs non accompagnés, fait l'objet de dispositions particulières dans plusieurs textes du Pacte européen sur la migration et l'asile. Elles établissent des garanties supplémentaires pour la prise en compte de leur vulnérabilité et la protection de leurs droits en tant qu'enfant.

Prendre en compte la vulnérabilité des mineurs dans la procédure de filtrage

Au cours du filtrage, l'intérêt supérieur de l'enfant devra toujours être une considération primordiale (cons. 25 du règlement «[Filtrage](#)»).

S'agissant de la procédure de filtrage, qui serait mise en œuvre par les autorités aux points d'entrée sur le territoire, les mineurs, et notamment les mineurs non accompagnés, ne devraient pas être soumis à des mesures de privation de liberté, notamment en zone d'attente, le temps que les examens prévus au titre de la procédure soient mis en œuvre. Les mineurs devraient pouvoir être maintenus à disposition des autorités dans des dispositifs d'hébergement ouverts, adaptés à leur âge. S'agissant des mineurs non accompagnés, ils doivent immédiatement accéder à la protection de l'enfance, notamment pour l'évaluation de la minorité et de l'isolement.

Durant l'identification et la vérification d'identité, les personnes chargées de la collecte des données biométriques devraient être spécifiquement formées à la collecte des données de mineurs (art. 14 du règlement «[Eurodac](#)»). Aucune contrainte ne peut être utilisée à leur égard.

Les examens de santé devraient être effectués par des professionnels de santé spécialisés dans la prise en charge sanitaire des mineurs et formés aux besoins particuliers de ces derniers (art. 12). De la même manière, les personnes chargées de l'examen de vulnérabilité devraient être formées et accompagnées de professionnels de la protection de l'enfance et d'associations spécialisées dans l'accompagnement des mineurs non accompagnés, ainsi que le permet le règlement, et le cas échéant, de personnels médicaux (art. 12).



Recommandations

- ➔ Les mineurs, accompagnés ou non accompagnés, ne doivent pas être placés en zone d'attente ou dans tout autre lieu de privation de liberté.
- ➔ La formation des professionnels aux vulnérabilités et à la prise en charge spécifique des mineurs est essentielle dans la conduite d'une procédure de filtrage respectueuse des droits fondamentaux des mineurs.
- ➔ Des associations de la protection de l'enfance doivent être associées à la procédure de filtrage, en particulier à l'examen de vulnérabilité.

LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS AU SEIN DE L'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE

Les mineurs non accompagnés devraient être orientés immédiatement vers la protection de l'enfance, et informés de leur droit de demander l'asile. Leur besoin de protection en tant que mineurs isolés et le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant doivent suffire à autoriser leur entrée sur le territoire pour bénéficier de la protection de l'enfance, sans que l'introduction d'une demande d'asile soit nécessaire. S'ils souhaitent déposer une demande d'asile, cette volonté pourra être manifestée pendant la procédure de filtrage, ou plus tard au cours de leur prise en charge par l'Aide sociale à l'enfance (ASE).

Enfin, s'agissant du mécanisme de contrôle des droits fondamentaux, qui doit permettre de surveiller le respect du droit de l'Union européenne et du droit international (cons. 27, art. 10), il devrait porter une attention particulière au respect de la Convention internationale des droits de l'enfant, à laquelle les États membres sont parties. Dans ce cadre, des organisations internationales (Unicef) et des associations spécialisées dans la protection de l'enfance, et en particulier dans l'accompagnement des mineurs non accompagnés, devraient être associées à ce mécanisme.



Recommandations

- ➔ Les mineurs accompagnés doivent être orientés vers la protection de l'enfance dès leur arrivée sur le territoire.
- ➔ Des associations spécialisées dans la protection de l'enfance devraient être associées au mécanisme de surveillance des droits.

LES ADMINISTRATEURS AD HOC, UNE FONCTION CENTRALE QUE L'ÉTAT DOIT SOUTENIR

Les mineurs non accompagnés doivent être accompagnés par un administrateur *ad hoc* (AAH) dès la procédure de filtrage (cons. 25, art. 13), ce qui permettra d'assurer la bonne information et de garantir le respect des droits des mineurs non accompagnés. Les mineurs devront bénéficier d'une information adaptée à leur âge, avec la participation de l'AAH (cons. 38, art. 11).

Conformément au règlement «[Procédure](#)», un AAH devra également être désigné pour chaque mineur non accompagné dans un délai de 15 jours à compter de la présentation de sa demande d'asile (cons. 35, art. 23). Le mineur sera informé de la désignation et du mécanisme de plainte contre le représentant. Ce représentant ne pourra avoir plus de 30 mineurs à sa charge, exceptionnellement 50 (cons. 35, art. 23). Le représentant devra informer et accompagner le mineur dans sa procédure d'asile.

Afin d'assurer le respect des droits des mineurs non accompagnés dans la procédure de filtrage et dans la procédure d'asile, des moyens supplémentaires doivent être alloués au recensement, à la formation et à la mobilisation des AAH partout sur le territoire national. Le dispositif actuel est en effet marqué par un manque d'AAH sur de nombreux territoires et un manque de professionnalisme dans certaines situations (le dispositif ne permettant pas de couvrir les frais d'une mission AAH assurée de façon professionnelle).



Recommandations

- ➔ La désignation d'un AAH doit être systématique dès la procédure de filtrage, pour les mineurs non accompagnés qui y seraient soumis, ainsi que pour chaque MNA dans le cadre de la demande d'asile.
- ➔ La France doit assurer un nombre suffisant d'AAH sur tout le territoire, en menant une campagne de recrutement dans le ressort de chaque Cour d'appel, en améliorant l'attractivité de la fonction, notamment via une meilleure rémunération et en abaissant l'âge minimum nécessaire pour l'exercer.

Prendre en compte la vulnérabilité des mineurs dans la procédure d'asile

Au cours de la procédure de demande d'asile, l'intérêt supérieur de l'enfant devra toujours être une considération primordiale (art. 22 du règlement Procédure).

Les mineurs, accompagnés ou non accompagnés, devraient systématiquement voir leur demande d'asile examinée dans le cadre de la procédure normale - ni procédure à la frontière (cons. 62), ni procédure accélérée - et sans privation de liberté (cons. 69).

L'entretien de demande d'asile d'un mineur est conduit par une personne formée aux besoins spécifiques des mineurs et tient compte de la vulnérabilité liée à son âge (art. 22).

Si le mineur n'est pas accompagné et qu'il est pris en charge par la protection de l'enfance, sa minorité ne devrait pas être mise en doute au cours de la procédure d'asile, une évaluation pluridisciplinaire ayant déjà été conduite dans le cadre de son admission à l'ASE. La loi du 7 février 2022 a par ailleurs interdit la réévaluation des mineurs non accompagnés déjà évalués mineurs. En cas de doute sur la minorité d'un présumé mineur non accompagné, qui ne serait pas encore pris en charge par l'ASE au moment de la présentation de sa demande d'asile, ce sont les services de la protection de l'enfance du département où il se trouve qui sont habilités à conduire l'évaluation de la minorité et de l'isolement.



Recommandations

- ➔ Les mineurs, accompagnés ou non accompagnés, devraient systématiquement voir leur demande d'asile examinée par des personnes formées aux besoins spécifiques des mineurs, dans le cadre de la procédure normale, sans privation de liberté.
- ➔ Les mineurs admis à l'ASE ne devraient pas voir leur minorité remise en cause lors de la procédure d'asile.

Récapitulatif des recommandations

Fiche thématique 1 -

Garantir le respect des droits fondamentaux et la prise en compte des vulnérabilités aux frontières extérieures de l'UE

- ➔ Privilégier des lieux de filtrage sans privation de liberté.
- ➔ Revoir en profondeur le cadre actuel de la zone d'attente, si ce dispositif est transformé en lieu de filtrage, pour l'assortir des garanties procédurales et des services visant à garantir le respect des droits fondamentaux des personnes, qui ne figurent pas dans le cadre juridique actuel.
- ➔ Interdire le placement des mineurs en zone d'attente et prévoir des dispositifs d'hébergement adaptés à leur âge dans le cadre de la procédure de filtrage.
- ➔ Établir un dispositif visant à identifier l'ensemble des vulnérabilités concernées par le Pacte sur la migration et l'asile, incluant au minima les 12 types de vulnérabilité listés.
- ➔ Proposer des outils spécifiques pour l'identification de chacune des vulnérabilités.
- ➔ Former l'ensemble des acteurs afin de permettre une identification complète des vulnérabilités.
- ➔ Associer des organisations non gouvernementales et des personnels de santé qualifiés à l'examen de vulnérabilité prévu dans la procédure de filtrage.
- ➔ Prendre en compte la situation spécifique des mineurs au cours du filtrage, à travers un dispositif permettant de répondre à l'ensemble de leurs besoins dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant.
- ➔ Limiter la procédure à la frontière à certaines situations strictement encadrées, la procédure sur le territoire devant demeurer la norme pour l'ensemble des personnes en quête de protection.
- ➔ Assortir la procédure d'asile à la frontière de garanties procédurales et d'un accompagnement adéquat visant à garantir le respect de ce droit fondamental.

- ➔ Établir un dispositif d'accompagnement juridique professionnel et gratuit.
- ➔ Prévoir un accompagnement sanitaire et social assuré par des professionnels.
- ➔ Mettre en place un mécanisme indépendant pour veiller au respect des droits fondamentaux, doté de moyens suffisants.

Fiche thématique 2 -

Garantir des procédures d'asile équitables et efficaces qui convergent

- ➔ Renforcer la formation des agents en charge de l'enregistrement et de l'introduction sur la détection des vulnérabilités et la prise en compte des besoins spécifiques.
- ➔ Garantir un examen de la vulnérabilité associant l'OFPRA dès l'enregistrement dans le cadre des espaces France Asile, et adapter les conditions procédurales et d'accueil en fonction le plus rapidement possible.
- ➔ Assurer une compétence exclusive de l'OFPRA pour décider du recours à la procédure accélérée dès l'introduction de la demande dans le cadre des espaces France Asile, prenant en compte le cas échéant les éléments transmis par la préfecture.
- ➔ Introduire dans la législation nationale l'interdiction expresse de recourir à la procédure accélérée pour les personnes identifiées comme vulnérables, notamment les victimes de traite, de tortures et de toutes autres formes de violences.
- ➔ Garantir la suspensivité du recours devant la CNDA pour l'ensemble des personnes en procédure accélérée.
- ➔ Ne permettre la prise et la notification d'une OQTF ou de toute mesure d'éloignement qu'à compter du rejet définitif de la demande d'asile, après la décision de la CNDA, le cas échéant.
- ➔ Limiter l'irrecevabilité aux demandes de réexamen sans éléments nouveaux et écarter l'application du concept de « pays tiers sûrs ».

Fiche thématique 3 - Assurer un accueil digne des demandeurs d'asile

- ➔ Afin de garantir à la fois un niveau de vie digne et l'accès à un hébergement dans le parc privé aux demandeurs d'asile, le montant des allocations qui leur sont versées doit être revu à la hausse par rapport au montant actuel de l'ADA.
- ➔ L'État ne devrait pas permettre d'autres limitations ou retraits des CMA que celle de l'allocation journalière.
- ➔ La mise en place de CMA différentes doit permettre de répondre à des besoins particuliers et ne doit en aucun cas mener à une limitation des CMA.
- ➔ L'OFII devrait publier des données détaillées sur les octrois, les limitations, les retraits de CMA et leurs motifs dans le cadre juridique actuel.
- ➔ La France devrait préciser que le retrait des CMA en cas de décision de transfert « Dublin » ne concerne que les personnes pour lesquelles un transfert est effectivement possible.
- ➔ Les conditions pour le rétablissement des CMA en cas de transfert de responsabilité si le transfert « Dublin » n'a finalement pas lieu doivent être précisées.
- ➔ Les autorités françaises doivent prévoir les dispositifs et les aides minimales dont devraient bénéficier les demandeurs qui se voient retirer les CMA.
- ➔ La France doit garantir une capacité d'accueil suffisante et les autorités françaises doivent mettre en place un dispositif permettant de prendre en compte le nouveau point de départ du versement des CMA.
- ➔ La prise en charge des personnes vulnérables doit être renforcée.
- ➔ Le plan d'urgence doit s'appuyer sur les bonnes pratiques de la gestion des arrivées de demandeurs d'asile afghans (Apagan, 2021) et ukrainiens (2022).

- ➔ L'État français devrait inscrire des cours de langue dans le cahier des charges des SPADA et des CADA, en y associant des moyens adéquats.
- ➔ L'étape de la demande d'autorisation de travail devrait être supprimée.
- ➔ Le délai de six mois avant l'accès au marché du travail pourrait être réduit ou supprimé, celui-ci n'étant qu'un délai maximum fixé par la directive.
- ➔ Assurer des moyens financiers suffisants pour l'inclusion des demandeurs d'asile et bénéficiaires d'une protection internationale (notamment pour les services de santé et d'éducation, les cours de langue et la formation et l'accompagnement professionnels).
- ➔ Tous les demandeurs devant bénéficier des droits que leur confère la directive Accueil, y compris en outre-mer, l'État doit assurer que les conditions d'accueil dans chaque territoire sont conformes à la directive, sans rupture d'égalité.

Fiche thématique 4 - Mieux prendre en compte les situations individuelles dans le cadre d'une gestion solidaire de l'accueil des demandeurs d'asile

- ➔ La France devrait prendre en compte les diplômes et qualifications dès le niveau deux de la classification internationale pour déterminer si la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile lui revient.).
- ➔ Afin d'appliquer les critères de responsabilité relatifs aux liens familiaux, la France devrait coopérer avec les organisations chargées de la recherche des membres de la famille, prendre en compte tous les indices cohérents et vérifiables permettant d'établir un lien familial, appliquer largement le critère familial, et prévoir la présence d'un médiateur culturel pendant l'entretien de détermination du pays responsable.

- ➔ La loi devrait prévoir le délai de trois semaines pour exercer le droit de recours et la suspension automatique du transfert en cas de recours.
- ➔ Les autorités françaises ne devraient jamais faire usage de la contrainte pour la prise d'empreintes, doivent chercher à mettre en œuvre des alternatives à la rétention, et mettre fin à la privation de liberté en zone d'attente pour les mineurs.
- ➔ La France devrait proscrire les partenariats avec des pays tiers dans lesquels les droits humains sont régulièrement bafoués et où les violences envers les personnes exilées sont établies, et devrait établir des voies légales de migration.
- ➔ La stratégie nationale de gestion de l'asile et de la migration devrait être adoptée en consultation avec les organisations de la société civile.
- ➔ La France devrait préférer les relocalisations aux contributions financières dans le mécanisme de solidarité et se fixer un objectif en termes de solidarité supérieur à celui énoncé dans le règlement. Le pays devrait aussi, en dehors du mécanisme, faire usage de la clause discrétionnaire.
- ➔ La priorité devrait être donnée à la relocalisation des bénéficiaires de la protection internationale qui le consentent.
- ➔ Les relocalisations devraient refléter les souhaits des demandeurs et les liens significatifs de ceux-ci avec les pays de destination.
- ➔ L'État doit garantir la transparence du mécanisme national de coordination, et son élaboration devrait impliquer la société civile.

Fiche thématique 5 - Protéger les mineurs : prendre en compte leur vulnérabilité, respecter leurs droits

- ➔ Les mineurs, accompagnés ou non accompagnés, ne doivent pas être placés en zone d'attente ou dans tout autre lieu de privation de liberté.
- ➔ La formation des professionnels aux vulnérabilités et à la prise en charge spécifique des mineurs est essentielle dans la conduite d'une procédure de filtrage respectueuse des droits fondamentaux des mineurs.
- ➔ Des associations de la protection de l'enfance doivent être associées à la procédure de filtrage, en particulier à l'examen de vulnérabilité.
- ➔ Les mineurs accompagnés doivent être orientés vers la protection de l'enfance dès leur arrivée sur le territoire.
- ➔ Des associations spécialisées dans la protection de l'enfance devraient être associées au mécanisme de surveillance des droits.
- ➔ La désignation d'un AAH doit être systématique dès la procédure de filtrage, pour les mineurs non accompagnés qui y seraient soumis, ainsi que pour chaque MNA dans le cadre de la demande d'asile.
- ➔ La France doit assurer un nombre suffisant d'AAH sur tout le territoire, en menant une campagne de recrutement dans le ressort de chaque Cour d'appel, en améliorant l'attractivité de la fonction, notamment via une meilleure rémunération et en abaissant l'âge minimum nécessaire pour l'exercer.
- ➔ Les mineurs, accompagnés ou non accompagnés, devraient systématiquement voir leur demande d'asile examinée par des personnes formées aux besoins spécifiques des mineurs, dans le cadre de la procédure normale, sans privation de liberté.
- ➔ Les mineurs admis à l'ASE ne devraient pas voir leur minorité remise en cause lors de la procédure d'asile.

